



商业银行业务精析系列
SHANGYE YINHANG YEWU JINGXI XILIE

商业银行 内部控制

精析

SHANGYE YINHANG
NEIBU KONGZHI JINGXI

汪竹松 刘鹰 等编著

Bank

 中国金融出版社



商业银行业务精析系列
SHANGYE YINHANG YEWUJINGXI XILIE

商业银行 内部控制

精析

SHANGYE YINHANG
NEIBU KONGZHI JINGXI

汪竹松 刘 鹰 等编著

 中国金融出版社

责任编辑：张哲强

责任校对：张京文

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

商业银行内部控制精析 (Shangye Yinhang Neibu Kongzhi Jingxi)/汪竹松, 刘鹰等编著. —北京: 中国金融出版社, 2007. 6

(商业银行业务精析系列)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4409 - 2

I. 商… II. ①汪…②刘… III. 商业银行—银行监督 IV. F830. 33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 073586 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 185 毫米×260 毫米

印张 24.5

字数 581 千

版次 2007 年 9 月第 1 版

印次 2007 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—4090

定价 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4409 - 2/F. 3969

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序 言

随着全球经济与金融的不断发展,内部控制日益成为社会经济生活中一种重要的企业管理方法。商业银行的内部控制则主要是运用现代化管理方式与手段对银行的各类风险进行管理与控制,为银行实现经营管理目标提供一定程度的基本保障。

在引入国际先进的内部控制理论和内部控制体系模式的过程中,商业银行都在积极探索如何将国外内部控制理论的研究成果与中国国情和银行实际相结合,促进我国商业银行加快建立一个专业化、透明化和标准化的内控体系。参与本书编写的人员都是长期从事金融研究和银行实务的研究人员、管理人员或业务人员,拥有风险管理、项目审批与评估、会计业务操作与管理、专案治理等方面的商业银行业务实践经历,在学习和研究西方商业银行内部控制理论探索与实践经验教训的基础上,结合我国商业银行内控体系建设的实务操作、主要做法及管理经验,编写了这本《商业银行内部控制精析》。

本书按照商业银行内部控制理论与体系设计的思路,对商业银行内部控制体系基本框架和组织架构展开分析,构成了较为科学合理的研究框架、设计框架,提供了具有一定创新意义的商业银行内控体系建设与运行的先进理念和参考做法。

一是系统性的理论研究。本书对西方商业银行内部控制理论和内控体系模式理论进行了充分的研究,并尝试将内控理论应用于我国商业银行内控建设和运行的具体实践,又将内部控制管理体系结合流程银行管理体系、全面风险管理体系、合规与操作风险管理体系、质量管理体系以及商业银行其他管理体系的研究和探索进行了综合性的比较与联系。其研究思路可为我国商业银行内部控制理论研究和实践应用提供较为可行的参考。

二是综合性的案例分析。本书重视案例的综合性分析,包括商业银行战略目标和经营目标、组织架构再造的配套、银行的外部控制环境的背景、银行的人员素质与结构要求、业务流程和管理流程的梳理与改进、风险排查和风险识别与评估的技术分析等因素对全面风险管理导向型内控体系模式设计的影响,并努力将内部控制五要素和业务层面的控制内容具体化,使研究结果变得更加客观、全面和综合,更贴近商业银行的实际情况。

三是多角度的模式研究。本书运用多种管理理论对商业银行内部控制和体系模式进行了宏观与微观相结合的分析,并从体系模式的选择依据、设计方案、文件框架、文件编写与评审方法、组织架构、文件层次和体例、流程绘制等各种角度进行了全面的阐述。这种研究方式,拓宽了研究思路,加深了对银行内控体系的全面认识。

四是本书的结构创新。本书的结构具有一定的新意,全书分为理论篇、实务篇、管理篇和实践篇,分别从不同的角度来审视商业银行内控体系,努力实现其分析成果的客观性、真实性和全面性的特色。

本书凝聚了编著者的心血和体会，不仅表现出编著者对银行内部控制研究与实践的成果，也反映了编著者对银行工作的执著敬业的精神。相信本书的出版将对专门从事内部控制的科研部门或大专院校的研究人员、银行一线操作人员、公司治理层的管理人员以及内控体系建设的参与人员都能提供一些有益的借鉴和启示，并具有一定的参考价值。

王明桂

2007年5月8日

前 言

内部控制是随着人类社会生产实践活动的发展而产生,并随着全球经济与金融的发展而不断丰富与改进的企业管理方法和概念。商业银行内部控制是银行运用现代管理理论与手段对银行风险进行管理和控制的过程,也是为实现经营管理目标而建立的控制系统。按照内部控制理论及国际公认的内部控制体系的基本框架,影响商业银行内部控制体系设计、建设、运行和维护的因素是多方面的,其中最主要的因素包括商业银行的战略目标、经营目标、合规目标、信息目标、组织架构、内部控制文化、内部控制体系五大要素(控制环境、风险识别与评估、控制措施、信息与交流、监控)和业务层面控制等几个方面。内部控制理论和内部控制体系模式在我国商业银行的应用实践过程中,我国银监会、许多商业银行和咨询公司以及相关专家在内部控制理论的研究如何结合中国国情和银行实际情况,加速我国商业银行专业、透明的内控体系的建设,怎样客观评价内控体系运行的有效性、充分性、合规性和适应性等方面进行了认真探索与积极实践,作出了很大的贡献。本书编著者在学习和研究西方商业银行内部控制理论及内部控制体系框架的过程中,在吸收了他们的理论探索与实践经验或教训的基础上,结合我国商业银行内控体系建设的实务操作、主要做法及管理经验,编写了《商业银行内部控制精析》,旨在与从事我国商业银行内部控制管理的研究人员、实务工作者以及相关管理部门的领导共享我国商业银行内部控制的成果。

综观本书的整体架构,可分为四大部分,共二十六章。第一部分是理论篇,共有七章,从第一章至第七章。主要是侧重于商业银行内部控制理论的介绍与探索,分别就内部控制与内部控制体系的理论的演变过程、我国商业银行内部控制理论的形成与发展,全面风险管理导向型内控体系模式的内涵、形成、风险管理、流程再造与管理、内控体系的设计、建设与运行等方面进行了深入的阐述与分析。第二部分是实务篇,共有四章,从第八章至第十一章。主要是从商业银行内控体系建设与运行的实务操作的角度,介绍全面风险管理导向型内部控制体系的组织架构、基本框架,体系的设计、建设和运行等内容,整体包括两大部分,一是侧重于西方一流商业银行组织架构的主流模式的历史演变过程,主流模式的特点、内容、实施条件和基本架构,着重阐述了西方商业银行全面风险管理导向型的内部控制体系的组织架构的典型案例,包括基本结构、职能分析、特色与优点,作为我国商业银行内控体系模式的借鉴;二是具体介绍了商业银行内部控制体系的设计、建设与运行的具体实务问题,并对内控体系的三大目标与五大要素的基本框架作了详细说明,作为我国商业银行构建内控体系的参考。第三部分是管理篇,共有九章,主要是从商业银行管理的角度,阐述ERM(全面风险管理)为导向的商业银行内部控制体系的基本框架形成的来龙去脉,陈述了三大目标、五个要素以及三个层面的框架结构即内部控制的具体内容,以及机制创新等,为我国商业银行内控体系

目标模式的探索方向或体系建设的模式选择提供依据。第四部分是实践篇，共有七章，主要介绍我国商业银行内部控制体系建设的实践，重点阐述 A 银行内部控制体系的形成、框架设计、体系建设与操作运行的实践过程，包括银行内控体系的探索与创新过程、设计思路、体系结构、主要做法、操作过程、突出成果以及基本体会，为我国商业银行内控体系建设和运行过程提供值得借鉴或参考的操作经验或可选取的方法。

本书编著者都是长期从事金融研究和银行实务的研究人员、业务人员或管理人员，拥有信贷、信托、租赁、证券等综合经营，授信业务、对公与对私市场营销、风险管理、项目审批与评估、会计业务操作与管理、专案治理等方面的商业银行业务实践的经历，深深体会到加强商业银行风险管理与内部控制的重要性、迫切性。本书编著者还直接参与了 20 世纪 90 年代和 21 世纪初我国商业银行一系列改革与创新的实践过程，包括组织机构重组、业务流程改进与再造、世界银行授信业务流程再造、全面风险管理理念与制度创新、综合经营、引进战略投资者、ISO9000 质量管理体系在商业银行的贯标与认证、内部控制体系建设、运行与评价等理论研究与实践改革。尤其是我国加入世界贸易组织以来，我国商业银行在内部控制管理、组织架构再造、全面风险管理、合规管理、流程银行管理等方面引进了世界一流商业银行的成熟技术和做法、先进工具与经营理念，为本书编著者提供了丰富的素材，包括许多成功的经验与可取的教训。编著者按照商业银行内部控制与内部控制体系的理论与设计的典型思路，对商业银行内部控制体系基本框架和组织架构展开分析，构成了较为科学的合理的研究框架、设计框架，提供了具有一定意义上创新的商业银行内部控制体系建设与运行的先进理念和参考做法。

目 录

第一部分 理论篇

第一章 商业银行内部控制与内控体系的理论概述	3
一、企业与商业银行内部控制与内控体系的基本理论及其发展.....	3
二、欧美国家对企业内部控制的理论研究与实践探索的贡献	11
三、内部控制的相关概念	18
四、现代四大管理理论与商业银行内部控制	21
五、内部控制的内涵	25
六、内部控制的外延	30
七、商业银行内部控制体系的主要内容及其框架	33
八、商业银行内部控制的特征	35
第二章 我国商业银行内部控制理论的形成与发展	38
一、我国商业银行对 COSO 理论影响与推动内控体系的认识与理解	38
二、了解和熟悉巴塞尔委员会对 COSO 理论的认同、发展和修改, 对商业银 行内控体系的基本要求	38
三、我国商业银行内控管理与内控体系的探索与发展	39
第三章 以全面风险管理 (ERM) 为导向的商业银行内部控制体系模式的 探索	43
一、《巴塞尔协议》的《银行机构内部控制系统评估框架》	43
二、全面风险管理框架与内部控制管理框架比较	46
第四章 以 ERM 为导向的内控体系的流程再造与流程银行	48
一、流程再造与流程银行概述	48
二、流程银行构建的“利器”	53
三、商业银行的流程整合与流程再造	58
四、商业银行流程银行的构建	69
五、流程银行构建的要点	73
六、流程银行与全面风险管理导向型内控体系的关系	75
第五章 以 ERM 为导向的商业银行内部控制体系的设计	82
一、商业银行内控体系设计的总体思路	82
二、内部控制体系的设计原则	83
三、内部控制体系的设计要素	83

四、内部控制体系的设计内容	84
五、商业银行内部控制体系组织架构的建设方案和职责分工	88
第六章 商业银行内部控制体系的建设与运行	91
一、内部控制体系建设与运行的管理原则和方法	91
二、内部控制体系建设与运行的实施过程	91
第七章 商业银行内部控制体系评价	95
一、内部控制评价的基本概念与相关事项	95
二、内部控制评价的程序与方法	96

第二部分 实务篇

第八章 商业银行内部控制体系的组织架构主流模式	103
一、商业银行组织机构的内涵和主流模式的形成	103
二、西方商业银行组织机构的基本类型	104
三、西方商业银行内部组织机构	106
四、西方商业银行组织机构的主流模式	114
第九章 国际一流银行内控体系组织架构的典型案例分析及评价	123
一、花旗银行内部控制体系	123
二、德意志银行内部控制体系	132
三、汇丰银行内部控制体系与风险管理组织架构	141
四、××外资银行上海分行的风险管理的内部控制特色	146
五、独具风格的香港（亚太）××银行信贷风险管理总部及内设部门的组 织架构	147
六、××银行香港分行内控体系的组织架构再造	153
七、摩根大通银行内控体系组织架构的运行管理特点	155
八、典型矩阵式组织架构的渣打银行	157
九、前台业务部门清晰的加拿大皇家银行	159
十、典型条块结合组织架构的日本瑞穗实业银行	160
十一、集团管理模式的瑞士信贷银行组织架构	160
十二、商业银行内控体系组织架构主流模式的运作特点	162
十三、主流模式组织架构的实施条件	166
第十章 商业银行内部控制体系主流模式组织架构的基本框架	168
一、商业银行以风险为导向内部控制体系主流模式基本架构的说明	168
二、商业银行内部控制风险管理体系主流模式组织架构的共同特点	174
三、主流模式内部控制风险管理组织架构的运行特点	175
四、全面风险管理的业务流程	177
第十一章 主流模式对我国商业银行组织架构再造的启示	178
启示一：目标和原则	178
启示二：公司治理结构的完善	178

启示三：前中后台机构的设置·····	178
启示四：业务流程的调整和构建·····	179
启示五：全面风险管理体系的创建·····	180
启示六：建立独立运行的审计监察条线的垂直管理·····	180
启示七：推行机构网点扁平化和专业化的管理·····	180
启示八：实行行长授权下的行领导分工责任制·····	181
启示九：加快全行数据大集中的管理信息系统建设·····	181
启示十：增设行业研究中心·····	181

第三部分 管理篇

第十二章 商业银行内部控制体系的基本框架 ·····	185
一、COSO 报告框架——《内部控制—整体框架》（Internal Control - Integrated Framework）·····	186
二、COSO 框架的内容·····	186
三、巴塞尔委员会提议的两个内控文件——《银行组织的内部控制制度框架》与《内控体系的评价框架》·····	190
四、内部控制框架向《企业全面风险管理（ERM）框架》的过渡·····	194
五、ERM 框架和内部控制框架的比较·····	202
第十三章 我国商业银行内部控制体系的基本框架 ·····	203
一、我国商业银行内部控制体系的主要内容和基本框架·····	203
二、全面风险管理理念与内涵·····	203
三、我国商业银行内部控制体系的三大目标·····	211
第十四章 我国商业银行内部控制体系的五大要素 ·····	213
一、内部控制环境·····	213
二、风险识别与评估·····	214
三、内部控制措施·····	214
四、信息交流与反馈·····	214
五、监督评价与纠正·····	214
第十五章 我国商业银行内部控制体系的整体层面控制 ·····	216
一、内部控制环境·····	216
二、风险识别与评估·····	220
三、内部控制措施·····	225
四、监督评价与纠正·····	227
五、信息交流与反馈·····	229
第十六章 我国商业银行内部控制体系的业务层面控制 ·····	234
一、前台业务条线的内部控制·····	234
二、中台风险管理的内部控制·····	239
三、后台综合管理模块的内部控制·····	244

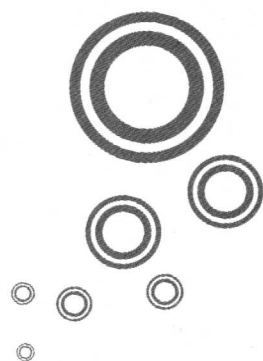
第十七章 信息技术和管理信息系统控制	246
一、控制架构与控制职责	246
二、控制政策	247
三、流程控制	248
第十八章 我国商业银行内部控制体系运行的内部监控	249
一、全面的、独立的风险监控体系	249
二、逐步建立垂直独立的审计稽核监督系统	249
三、违规、险情、事故处置和纠正及预防措施	255
四、业务流程控制	255
第十九章 我国商业银行内部控制体系的机制创新	256
一、我国商业银行内部控制体系的理念创新	256
二、内部控制体系的组织创新	256
三、内部控制体系的管理信息系统创新	265
四、内部控制体系的机制创新	266

第四部分 实践篇

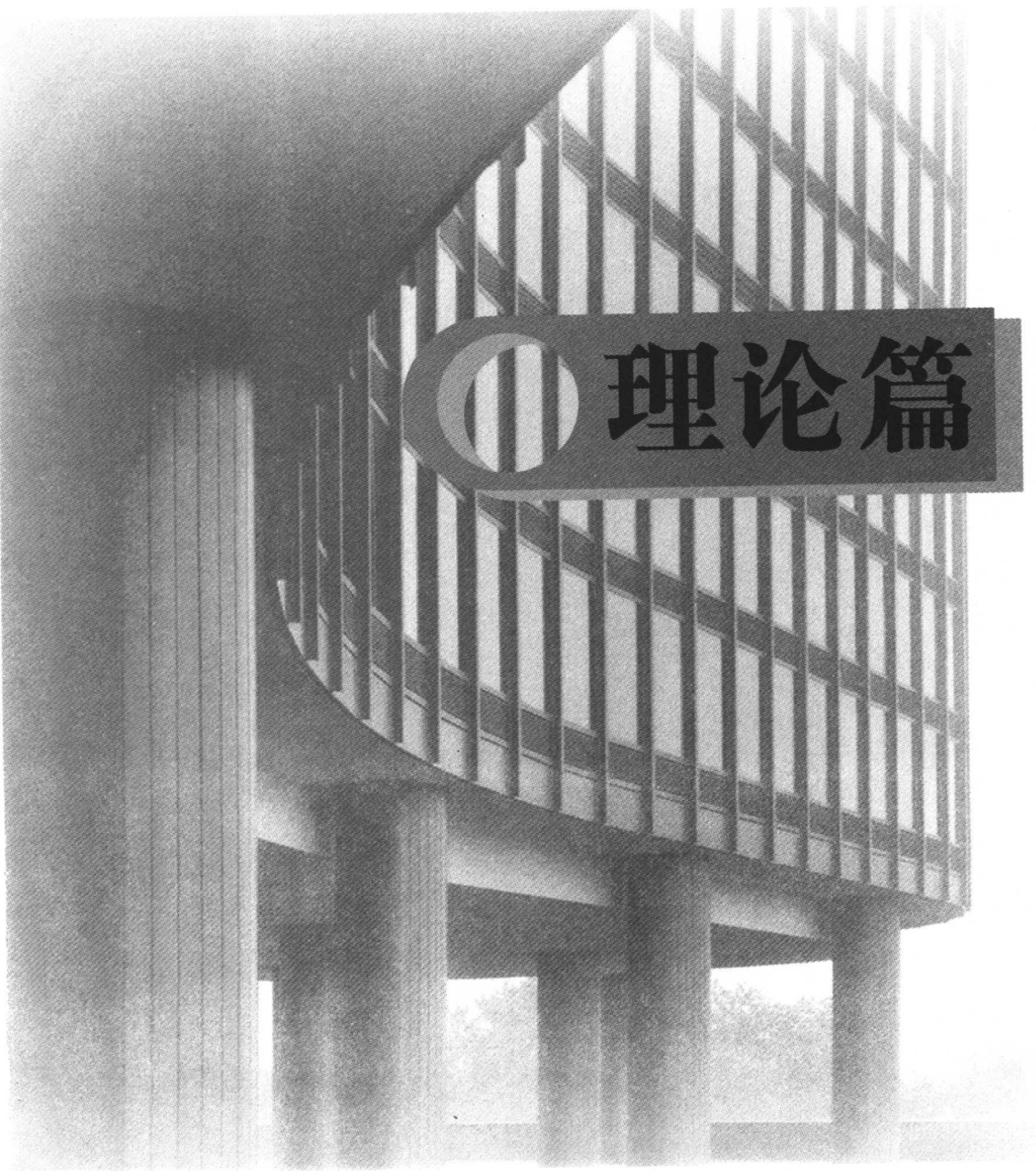
第二十章 我国商业银行内控体系的现状评价和应对策略	279
一、我国商业银行内控体系建设的现状评价	279
二、我国商业银行内控体系存在的主要问题	281
三、对策研究	283
四、确定我国商业银行内部控制体系的目标模式	288
五、准确理解内部控制体系与全面风险管理体系的关系	288
第二十一章 我国 A 银行内部控制模式的选择和创新	290
一、A 银行内部控制体系建设实践探索	290
二、A 银行内控体系模式的选择与创新	293
三、A 银行内控体系模式的确定与决策过程	295
第二十二章 A 银行内控体系的设计思路与结构介绍	298
一、内控体系设计的指导思想、建设目标、基本原则、设计依据	298
二、内部控制体系建设的总体规划	300
三、内部控制体系的基本框架	301
四、内部控制体系的基本结构与文件化要求	312
五、内部控制体系文件的创举：文件简化版及场所文件	312
六、内部控制体系的支行柜台可视图	314
第二十三章 A 银行内控体系建设与运行过程	317
一、内部控制体系的建设步骤	317
二、项目建设过程中的机制创新	319
三、内部控制体系建设的前期调查与清理	321
四、内控体系文件框架设计	323

五、体系文件编写要求	325
六、体系文件评审的要求	327
七、支行场所文件编写	330
八、全行体系文件网页化和电子控制 IT 化	330
九、项目内部审核与评价	332
第二十四章 A 银行内部控制体系建设的主要做法	334
一、如何进行业务流程梳理与确定	334
二、如何进行操作风险识别与评估	339
三、如何编写体系文件	342
四、如何把握体系文件的评审	346
第二十五章 A 银行内控体系建设的成效	348
一、建立、形成和构建满足内外部要求的内控体系	348
二、建立了系统的、透明的、文件化的内部控制文件体系	355
三、对全行关键控制环节的风险点进行主动识别与评估	356
四、操作风险管理长效运行机制的初步探索	362
五、流程化银行管理模式的初步探索	363
六、建立了内控体系信息查阅平台：柜台一点通系统	364
七、管理更加标准化，业务操作更加精细化	365
八、内控管理与质量管理、平衡记分卡绩效衡量体系初步整合	365
九、培育了风险文化，培养了内控人才	366
第二十六章 A 银行推行内部控制体系的体会	367
一、体会之一：五个方面的把握	367
二、体会之二：“七种认识”的转变	371
参考文献	375
后记	377

第一部分



理论篇



第一章 商业银行内部控制与 内控体系的理论概述

理论是对实践的概括和总结，随着社会环境的变化和社会实践的发展，人们对某一理论的认识也会同步深化和发展。内部控制及其理论作为一个专用名词和完整概念被人们所认识并接受的历史并不长，主要从 20 世纪 40 年代才逐步形成。但内部控制的基本思想和初级形式，即内部牵制早已存在于 40 年代以前。

内部控制是随着人类社会生产实践活动的发展而产生，并随着全球经济与金融的发展而不断丰富与改进的企业管理方法和概念。只要有人类的经济与金融的活动，就必然存在内部控制，在不同的社会发展阶段，内部控制的重要性及繁简程度会有所不同。内部控制理论也是随着现代经济与金融环境的变化、企业股份制体制改革的进步、对企业审计要求的促进、信息技术和管理信息系统的发展、质量管理理论的引入、现代经济与金融管理技术和管理范围的拓展而不断丰富和发展。本章从国际视野的角度对企业与商业银行的内部控制理论的研究状况及其发展趋势进行了综述，对内部控制在每个阶段的总体演变过程、特征、目标与经济价值、缺陷或局限性及其发展趋势进行了分析和阐述。

一、企业与商业银行内部控制与内控体系的基本理论及其发展

综观内部控制，企业与商业银行内部控制理论经历了内部控制牵制理论、内部制度控制理论、内部控制结构理论、内部控制系统（整体框架）控制理论和全面风险管理总体框架等五个发展演变的阶段。

内部控制最初是通过内部牵制理论与内部控制制度来实现的。

（一）内部牵制阶段（Internal Check）

内部牵制是人类社会对内部控制的基本思想和初级形态，从字面意义上来讲，是指内部形成相互制约、相互监督的关系。早期的“双人记账制”规定有两名记账员对每笔经济业务同时在各自账本上记账，定期核对，以发现差错或舞弊，达到控制财务收支的目的。

《柯氏会计辞典》（*Kohler's Dictionary for Accountant*）对内部牵制的定义是“以提供有效的组织和经营方式，防止错误和非法业务发生的业务流程设计。其主要特点是以任何个人或部门不能单独控制任何一项或一部分业务权力的方式进行组织上的责任分工，每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查（cross-checked）或交叉

控制 (cross - controlled) ”。

20 世纪 40 年代后期, 内部牵制理论成为随着现代经济的发展而建立起来的企业重要管理方法和概念, 其目的是以账目间的相互核对为主要内容并实施岗位分离制度的方法来控制风险, 通过对业务运行中的错误以及违法行为的控制, 来保障业务的安全。怎样才能达到这个目标呢? 内部牵制理论主要从业务控制的角度进行差错控制, 内涵是把控制业务流程作为关注的要点, 认为企业内部控制成功与否, 主要取决于业务流程设计的好坏, 能否控制错误的发生, 避免其他非法业务的产生, 其重要手段是“以提供有效的组织和经营, 并防止错误和其他非法业务发生而制定的业务流程设计”。内部牵制是以“差错防弊”为目的, 以职务分离和账目核对为手段, 以钱、账、物等会计事项为主要控制对象的初级控制措施。其主要特点是“任何个人和部门不能单独控制任何一项和一部分业务权力的方式进行组织上的责任分工, 每项业务通过正常发挥其他人和部门的职能进行交叉检查和交叉控制”, 内部牵制制度规定了商业银行业务不能由一个人和一个部门总揽全过程, 而采用双人牵制和双眼控制的方式。实践证明内部牵制理论是合理的, 其基本思想是“安全是制衡的结果”, 两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的机会可能性很小; 两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性也大大低于一个人或单个部门舞弊的可能性。

因此, 内部牵制的表现形式主要是采用实物牵制 (双人保管保险柜钥匙、付款清单等重要物品)、机械牵制 (不按程序操作的业务无法继续进行)、体制牵制 (采用双人记账等双重控制措施来预防错误和舞弊的发生) 和簿记牵制 (采用账目核对等复式记账、借贷平衡的平行记账、总账与明细账定期核对等), 确实减少了商业银行错误与舞弊的发生。在现代内部控制理论中, 内部牵制的主要做法仍然有效, 占据重要地位, 是商业银行前中后台机构分离、不相容的岗位与职务分离的基础, 也是现代企业与商业银行内部控制理论关于组织控制、职务分离的雏形。

由于内部牵制仅仅是简单的相互制约和监督, 难以满足现代经济与金融迅速发展和日益复杂化的要求, 也无法满足大规模的社会生产增长的需要。

(二) 内部控制制度阶段 (内部会计控制与内部管理控制阶段)

内部控制制度理论盛行于 20 世纪 40 年代至 70 年代, 1929 年至 1933 年美国纽约股灾引发了西方经济大危机, 股市中的内幕交易、欺诈和操纵行为导致市场风险和信用风险, 迫使美国政府出台了 1933 年的《证券法》和 1934 年的《证券交易法》。在《证券交易法》中首次提出了“内部会计控制” (internal accounting control system) 的概念, 推行一般与特殊授权、交易记录、账面记录与事务资产对比等差异补救措施。

1949 年, 以法律为依据推出了进行会计业务审计并对企业进行内部控制评审的注册会计师制度, 从注册会计师的责任范围出发, 提出了内部控制制度的概念, 认为“内部控制制度是指企业用来保护资产, 检查会计资料的正确性与可靠性, 提高经营效率, 强化遵守既定管理政策的组织计划、协调方法与措施。”提出了从制定与完善内部控制的组织、计划、方法与措施等规章制度来实现内部控制。该定义将内部控制的内容扩展, 超出了原来的财务与会计部门职能范围, 引出了预算控制, 标准成本, 定期经营

报告,统计分析和由此产生的管理思想,提出了加强员工培训、提供合格的审计人员,建立恰当和有效的内部控制程序等要求。

内部控制是随着经济的发展,在内部牵制的基础上产生的。内部控制从以业务控制为主的内部牵制理论走向业务控制与会计控制并举的内部控制制度理论,具体来讲从两个方面进行控制,即会计控制与管理控制(或称内部业务控制)。会计控制由组织计划和保护资产、保护会计记录可靠性或与此相关的方法和程序构成,包括授权和批准制度、记账、编制财务报表、保护不良资产的分离、财产的财务控制和内部审计。管理控制由组织计划和所有为提高经营效率、保护管理部门资产所制定的各项政策得以贯彻执行或与此直接有关的方法和程序构成,管理控制的方法和程序只与财务记录发生间接的关系,包括统计分析、调查研究、业绩报告、雇员培训和质量控制等。由此可见,内部控制的指导思想已从内部牵制理论的“安全是制衡的结果”的理念转向内部控制制度的“安全是管理结果”的理念。内部控制制度包括两大部分:管理控制与会计控制。

在以后的10年中,美国会计师事务所又将建立及维持一套有效的内部控制制度提到商业银行日常管理的日程中,并认为这是商业银行的管理职责。这些内部控制制度应包括预算控制、标准成本、定期经营管理报告、统计分析及其信息发布等内容,并要求商业银行强化对员工进行恪尽职守的培训,逐步建立内部稽核队伍,为开展上述活动提供保障。20世纪50年代,美国联邦存款保险委员会采用了1949年美国注册会计师协会(AICPA)所属的工作程序委员会(COMMITTEE WORKING PROCEDURE)对商业银行内部控制的定义标准,这是国际理论界首次认定的对内部控制的权威性定义:“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的财产,检查会计信息的准确性,提高经营效率,推动企业坚持执行既定的管理方针。”该定义明确了内部控制的四个目标,即提出内部控制目标应包括机构计划以及在商业活动中保护资产、检查财务数据的准确性和可靠性、提高工作效率以及促进遵守既定管理规章。该定义的积极意义在于有助于管理当局加强其管理工作,但局限性是涉及的范围过于宽广。根据审计责任的要求,委员会提出了内部会计控制(internal accounting control),其包括前两个目标的控制;将后两个目标的控制归属于内部管理控制(internal administrative control)。

1953年10月,美国注册会计师协会所属的美国审计程序委员会对内部控制的概念进行了进一步修正,明确提出了内部控制分为“内部会计控制”和“内部管理控制”的理念。进一步修正了内部控制的概念。

到了20世纪70年代,内部控制定义与内涵得到了进一步发展与完善,对管理控制与会计控制之间的关系提出了明确的说明。1972年,由美国注册会计师协会作了进一步的修改与解释,对管理控制与会计控制分别重新定义。首先,将管理控制与企业的经营目标挂钩,指出内部控制是经营管理部门的职责:“内部管理控制包括,但不仅仅只限于组织机构的计划,以及与管理部授权核准经济业务决策步骤上的有关程序和记录。这种对事项核准的授权活动是管理部门的职责,它直接与管理部执行该组织的经营目标有关,是对经济业务进行会计控制的起点。”管理控制主要内容是:包括但不局限于机构计划以及最高管理层授权交易决策过程相关的程序和记录。授权交易是与实现